

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Mejora de la efectividad de las operaciones fiscales
▪ Número de CT:	RG-T4120
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rasteletti, Alejandro Gabriel (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Yarygina Udovenko, Anastasiya (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Carmen Montesinos Ibanez (IFD/FMM); Martinez Carrasco, Jose Alejandro (SPD/SDV); Mendoza Benavente, Horacio (LEG/SGO); Munoz Miranda, Andres Felipe (IFD/FMM); Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Investigación y Difusión
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	17 May 2022.
▪ Beneficiario:	Países miembros prestatarios del Banco
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$450,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses de ejecución y 36 meses de desembolso
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 2022
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y Empresas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivo.** El objetivo general de esta cooperación técnica (CT) es contribuir a mejorar la efectividad de proyectos e intervenciones de política y gestión fiscal financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este objetivo se logrará mediante: (i) la sistematización y generación de conocimiento sobre determinantes de la efectividad de prácticas fiscales; (ii) el desarrollo de herramientas, apoyos técnicos y capacitaciones que incrementen la efectividad de proyectos fiscales; y (iii) la difusión del conocimiento generado y de las herramientas desarrolladas.
- 2.2 **Justificación.** Los proyectos de gestión fiscal financiados por el BID suelen presentar una insuficiente efectividad en alcanzar los resultados de desarrollo planteados. Un análisis realizado por la División de Gestión Fiscal del BID sobre una muestra de proyectos apoyados con préstamos de inversión y de política encontró que el 78% de los proyectos fiscales presentaron resultados de efectividad insatisfactorio o inferior,

algo superior al resultado promedio de 67% de todas las operaciones del Banco¹. Si bien existen diversos factores en la metodología para la medición de efectividad que explican los bajos resultados alcanzados por los préstamos en esta materia, diversos análisis realizados por el Banco señalan que persisten espacios de mejora para incrementar la efectividad de las intervenciones del Banco².

- 2.3 Incrementar la efectividad de los proyectos fiscales es una tarea compleja, tanto por factores propios de las intervenciones fiscales como por la existencia de diferentes determinantes que afectan la efectividad de intervenciones gubernamentales. En lo que refiere a los factores propios de las intervenciones fiscales, uno de los principales desafíos que enfrentan estos proyectos en materia de efectividad es que generalmente se busca alcanzar metas agregadas (ej. aumentar la recaudación, mejorar la calidad y eficiencia del gasto público) a través de actividades y/o reformas enfocadas a modificar los incentivos que enfrentan las empresas, individuos, y/o agentes del sector público, para así alterar su comportamiento. Estos cambios de comportamiento no siempre son fáciles de predecir, ya que dependen del contexto económico, político y social en que se implementan, y en ocasiones suelen tomar tiempo en materializarse. Por estas razones, generalmente existe un alto nivel de incertidumbre sobre los resultados que pueden alcanzar las diferentes intervenciones fiscales.
- 2.4 En lo que respecta a los determinantes que afectan la efectividad de intervenciones gubernamentales, estos son numerosos y muchas veces están fuera del control de los gobiernos³. Un determinante importante son las restricciones de capacidad institucional que enfrentan los ministerios de finanzas y otras entidades de gobiernos de los países de la región al momento de diseñar e implementar intervenciones fiscales efectivas. Entre estas restricciones destacan: (i) insuficiente conocimiento sobre la efectividad de diferentes intervenciones fiscales, e (ii) insuficientes herramientas para promover y gestionar la efectividad de las intervenciones fiscales.
- 2.5 **Conocimiento.** Si bien existen numerosos estudios que analizan la efectividad de intervenciones de política y gestión en diversas áreas fiscales (e.g. política y administración tributaria, gestión de la inversión pública, gestión de compras y contrataciones, etc.), muchas veces estos estudios se encuentran dispersos y pueden presentar resultados contradictorios, lo que dificulta su uso para el diseño e implementación de políticas y programas fiscales. Asimismo, estos estudios muchas veces no arrojan suficiente información sobre los determinantes de la efectividad de las intervenciones, por falta de validez externa. En el caso de intervenciones fiscales

¹ El análisis realizado se basó en información recogida de las validaciones de los Informes de Terminación de Proyectos (PCR, por sus siglas en inglés) realizadas por la [Oficina de Evaluación y Supervisión \(OVE\)](#) entre 2019 y 2021.

² Entre los diversos estudios realizados destaca el de Alvarez et al. (2021), el cual resalta la importancia de mejorar el diseño y la ejecución de las operaciones del Banco para incrementar su efectividad. Algunos resultados importantes de dicho estudio son: (i) la calidad del diseño medida a través de la matriz de efectividad en el desarrollo es un fuerte determinante del éxito del proyecto al momento de cierre, y (ii) proyectos que experimentan una mayor proporción de sus productos interrumpidos tienen más probabilidades de ser ineficaces. Álvarez, C.; Corral, L.; Cuesta, A.; Martínez, J.; Montiel, C., y Yopez, C. 2021. *Project Completion Report Analysis: Factors Behind Project Success and Effectiveness*. IDB Technical Note 02135.

³ Las dimensiones que afectan la efectividad de intervenciones gubernamentales se relacionan principalmente con diseños inadecuados y ejecución ineficiente. Estas dimensiones tienen a su vez diferentes determinantes, como debilidad institucional, insuficiente monitoreo y seguimiento, falta de evaluación y retroalimentación, entre otras.

novedosas, la situación es diferente, ya que no suelen existir sistematizaciones críticas de mejores prácticas, y menos aún análisis o evaluaciones rigurosas sobre efectividad de estas intervenciones. Las situaciones mencionadas generan incertidumbre sobre la efectividad de posibles intervenciones fiscales, dificultando la toma de decisiones por parte de los hacedores de política, pudiendo además afectar la calidad del diseño e implementación de los programas fiscales.

- 2.6 **Capacidad institucional.** La efectividad de las intervenciones fiscales en ocasiones también se ve limitada por debilidades de capacidad institucional de los gobiernos. Estas debilidades institucionales se relacionan mayormente con: (i) la falta de herramientas para promover la efectividad de intervenciones, como ser herramientas analíticas, guías técnicas, y otros materiales de apoyo, (ii) insuficiente experiencia en la gestión rigurosa de la efectividad, a través de un ciclo de diseño, implementación, monitoreo y medición de resultados de proyectos, y (iii) insuficiente conocimiento de los funcionarios públicos en el área de efectividad, evaluación y evaluabilidad de proyectos del sector fiscal.
- 2.7 Las actividades a ser financiadas por esta CT buscan enfrentar los desafíos de conocimiento y capacidad institucional mencionados. En materia de conocimiento, las actividades de la CT buscarán generar conocimiento de vanguardia y sistematizar críticamente el conocimiento existente sobre la efectividad de intervenciones fiscales, identificando además los factores que pueden condicionar el grado de efectividad de las distintas intervenciones. En lo referente a las restricciones de capacidad institucional, la CT apoyará el desarrollo de herramientas innovadoras y transversales para fortalecer capacidades y robustecer el diseño, implementación y monitoreo de las distintas operaciones del sector fiscal. Se espera que estas actividades apoyen a los países de la región a mejorar la efectividad de sus intervenciones fiscales, a través del diseño, implementación y seguimiento de intervenciones con marcos lógicos y teorías de cambio más robustas.
- 2.8 Las actividades a ser implementadas en el marco de esta CT son innovadoras para la División de Gestión Fiscal y son complementarias a diversos esfuerzos que viene realizando esta división para incrementar la efectividad de sus intervenciones⁴. Entre estos esfuerzos destacan: (i) la creación de grupos de trabajo temáticos para compartir experiencias sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas en el trabajo con los países, (ii) la modificación de los procesos de revisión técnica de operaciones en fase de su diseño, introduciéndose una instancia retroalimentación a los equipos de proyecto sobre la calidad del diseño, y (iii) la creación de un equipo central de apoyo a la ejecución de proyectos, esfuerzo que está siendo apoyado por la CT “Guías Técnicas Avanzadas para Preparar y Ejecutar Proyectos Fiscales” (RG-T3645)⁵.

⁴ Las actividades de esta CT son además complementarias a diversas iniciativas del Banco para incrementar la efectividad de las operaciones financiados por el Banco. Entre estas destacan la iniciativa de Excelencia Operativa y la agenda de trabajo de SPD para contar con lógicas verticales más robustas, matrices de resultados más relevantes y medibles, y la priorización de planes de evaluación estratégicos para los sectores. En el sector fiscal, las actividades son complementarias a la CT de Guías Técnicas Avanzadas para Preparar y Ejecutar Proyectos Fiscales (RG-T3645).

⁵ Esta CT tiene como objetivo mejorar la gestión de proyectos de inversión del Banco en temas fiscales, a través del desarrollo de herramientas técnicas que ayuden a los ministerios de finanzas de la región a diseñar y ejecutar proyectos de inversión en gestión fiscal a nivel nacional y subnacional de una manera eficiente. Para lograr este objetivo la CT apoya la formulación de guías técnicas avanzadas que, basadas en estudios, provean metodologías, herramientas e intercambios en áreas fiscales.

- 2.9 **Alineación Estratégica.** Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2), la cual establece a la efectividad como uno de sus principios rectores. También está alineada a esta a través del tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, ya que busca fortalecer capacidades para la planificación y la gestión de los recursos públicos. Esta CT también es consistente con la Visión 2025 (AB-3266), la cual establece como parte de la propuesta de valor del Banco incrementar la efectividad de las intervenciones. La CT además contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023, (GN-2727-12) a través del indicador de apoyo a países en el fortalecimiento institucional de los países. Asimismo, dado que apoya el desarrollo de capacidades institucionales en el sector público para diseñar e implementar políticas fiscales, la CT es consistente con: (i) la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), (ii) el Documento de Marco Sectorial (SFD) de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), y (iii) el SFD de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8). Finalmente, la CT está alineada con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), a través del área prioritaria de Instituciones eficaces, eficientes y transparentes, y contribuye al resultado esperado de fortalecer la calidad de instituciones y políticas, así como la provisión de servicios e implementación de políticas.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Sistematización y generación de conocimiento sobre prácticas fiscales efectivas.** Este componente financiará actividades de generación y sistematización de conocimiento de vanguardia para apoyar a los países a mejorar la efectividad de sus intervenciones fiscales⁶. El conocimiento generado buscará ahondar en los determinantes de la efectividad de las intervenciones, tanto para proyectos de inversión como para proyectos basados en políticas. Las actividades a financiar incluyen: (i) sistematización de conocimiento sobre prácticas buenas y lecciones aprendidas en materia de política y gestión fiscal, y (ii) evaluaciones de efectividad de intervenciones fiscales. En lo que respecta a las actividades de sistematización de conocimiento, estas se enfocarán en algunos temas fiscales centrales del trabajo del Banco en el sector fiscal, como son política y administración tributaria, compras públicas, inversión pública, gestión pública financiera, descentralización, entre otras. Para realizar esta sistematización de conocimiento se utilizarán técnicas de vanguardia, tanto cuantitativas y/o cualitativas. La selección de la metodología específica dependerá del tipo de evidencia a ser analizada y el objetivo específico del análisis a emprender⁷. En lo referente a evaluación de intervenciones fiscales, se priorizarán aquellas relacionadas con temas que sean prioritarios para el trabajo de la División de Gestión Fiscal y donde exista menor evidencia en materia de efectividad. Las evaluaciones a realizarse utilizarán metodologías de criterios de evaluación⁸ y/o evaluaciones de impacto con atribución, y buscarán ampliar el

⁶ Las fuentes de información que se utilizarán para generar el conocimiento serán mayormente de carácter administrativo, por lo que se requerirá de una estrecha colaboración con los países participantes para esta actividad.

⁷ Los temas fiscales específicos a trabajar se acordarán con los países participantes.

⁸ [Criterios de evaluación.](#)

conocimiento existente e identificar lecciones aprendidas, tanto a aspectos técnico-sectoriales como a aspectos transversales de contexto y de capacidad institucional.

- 3.2 **Componente 2. Apoyo para la efectividad de proyectos del sector fiscal.** Este componente financiará actividades enfocadas en el fortalecimiento institucional de los países beneficiarios para promover la efectividad de sus intervenciones fiscales, tanto a nivel central como subnacional. Las actividades a ser financiadas incluyen: (i) el desarrollo de una nueva caja de herramientas (*toolkit*), que incluirá metodologías, técnicas y procedimientos innovadores a ser aplicados durante todo el ciclo de vida de intervenciones fiscales, enfocados a incrementar la efectividad de las intervenciones fiscales⁹, (ii) el apoyo al diseño, monitoreo y medición de resultados de intervenciones fiscales, utilizando la caja de herramientas y el conocimiento generado a partir de las actividades del Componente 1; (iii) capacitaciones en el área de efectividad, evaluación y evaluabilidad de proyectos del sector fiscal. Las actividades de este componente serán coordinadas estrechamente con las contrapartes de gobierno de los países participantes, y se buscará focalizar las acciones de apoyo de este componente en aquellas que se esperan sean más costo-efectivas¹⁰.
- 3.3 **Componente 3. Validación y difusión de productos.** Este componente financiará el diseño e implementación de una estrategia de validación y diseminación de los productos y resultados de esta CT. La estrategia contendrá: (i) el desarrollo de talleres y eventos de validación de productos e intercambio de conocimiento, (ii) seminarios en temas relacionados con la efectividad de operaciones del sector fiscal, y (iii) la producción de documentos de discusión y artículos. Los talleres y eventos de intercambio de conocimiento a desarrollarse tendrán como finalidad obtener retroalimentación y validar los productos financiados por la CT. Por tal motivo, se buscará contar con un involucramiento activo de las contrapartes clave. Los seminarios en temas relacionados con efectividad de operaciones del sector fiscal buscarán socializar con los diferentes países de la región los productos y lecciones aprendidas obtenidas en el marco de la CT, y abordarán temas de diseño, supervisión, monitoreo y evaluación de resultados de intervenciones fiscales. Finalmente, los documentos de discusión y artículos tendrán como finalidad diseminar los productos financiados por la CT.
- 3.4 **Carácter regional de la CT.** Los productos a ser financiados por los tres componentes de la CT son de carácter técnico-sectorial, por lo que beneficiarán a más de un país. Adicionalmente, el involucramiento de varios países permitirá contar con un mayor número de experiencias y lecciones aprendidas, lo que contribuirá a mejorar la calidad de los productos a ser desarrollados. Todo lo anterior justifica el carácter regional de esta CT.
- 3.5 **Resultados esperados.** El resultado esperado de esta CT es un fortalecimiento institucional en materia de efectividad de contrapartes del Banco involucradas directamente en la ejecución de los proyectos fiscales. Se espera que este fortalecimiento institucional conlleve a mejorar los resultados de las intervenciones fiscales. Adicionalmente, las actividades de esta CT incrementarán el conocimiento

⁹ En una fase inicial la caja de herramientas se aplicará a una muestra de proyectos de FMM, para su pilotaje. Luego se buscará extender a toda la cartera de operaciones de FMM.

¹⁰ Los países con los que se trabajará inicialmente se identificarán al inicio de la ejecución de la CT, priorizando aquellos con mayor interés en participar y tratando de contar con un balance regional de países.

de los especialistas de la División de Gestión Fiscal del BID acerca de la efectividad de distintas intervenciones fiscales. Esto permitirá mejorar la efectividad de los préstamos en ejecución y mejorar el diseño de nuevas operaciones, aportando así al programa operativo presente y futuro del Banco. Por lo anterior, los beneficiarios directos de esta CT son las contrapartes del Banco involucradas directamente en la ejecución de proyectos fiscales y los especialistas de la División de Gestión Fiscal del BID.

- 3.6 **Presupuestos y plazo.** El costo total estimado de esta CT es de US\$450.000 que serán financiados por el Banco a través del Área Prioritaria de “Instituciones eficaces, eficientes y transparentes” del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario o W2C. El plazo de ejecución previsto para esta CT es de 36 meses.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1	Sistematización y generación de conocimiento sobre prácticas fiscales efectivas	200.000	200.000
	1.1 Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas en efectividad	100.00	100.000
	1.2 Evaluaciones de efectividad de intervenciones fiscales	100.00	100.000
Componente 2	Apoyo para la efectividad de proyectos del sector fiscal	150.000	150.000
	2.1 <i>Toolkit</i> de herramientas y materiales de efectividad	60.000	60.000
	2.2 Apoyo a la implementación de intervenciones efectivas	60.000	60.000
	2.3 Capacitaciones para mejorar la efectividad de operaciones	30.000	30.000
Componente 3	Validación y difusión de productos	100.000	100.000
	3.1 Talleres/intercambios de conocimiento y servicios de traducción	60.000	60.000
	3.2 Seminarios con servicios de traducción	25.000	25.000
	3.3 Documentos de discusión y artículos	15.000	15.000
TOTAL		450.000	450.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 **Agencia Ejecutora.** La CT será ejecutada por el BID, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM). En línea con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP-619-4), la ejecución por parte del Banco se justifica por la dimensión regional de la CT. La ejecución por parte del Banco permitirá además una coordinación efectiva del trabajo con las contrapartes de los países. Adicionalmente, el Banco cuenta con una amplia experiencia y capacidad técnica tanto en temas de gestión y política fiscal como en temas relacionados con la efectividad en el desarrollo. Estos atributos permitirán que

la ejecución de los productos de la CT se lleve a cabo en tiempo y forma. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II de la OP-619-4 – Criterios aplicados a la contratación por el Banco - y de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN--2629-1).

- 4.2 **Estructura de Ejecución.** La ejecución de las actividades de los diferentes componentes de la CT se realizará en estrecha colaboración con las contrapartes de los países y se prevé un plazo de ejecución de 36 meses. Este esquema de ejecución permitirá asegurar una alineación de los productos con las necesidades de los países. Los jefes de equipo de esta CT serán responsables de la supervisión de las actividades financiarse, y para esto contarán con el apoyo de los miembros del equipo del proyecto. Los avances en la ejecución de la CT se incluirán en el sistema de monitoreo de CT de Convergencia, e incluirán, entre otros aspectos, una descripción de las actividades realizadas, los productos y resultados obtenidos, el estado de ejecución física y financiera de las actividades previstas, las dificultades encontradas, y sugerencias de ajustes para el periodo de ejecución remanente o útiles para proyectos subsecuentes.
- 4.3 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650, y la contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28. Asimismo, acorde a lo estipulado en el Anexo II del documento OP-619-4, los consultores individuales: (i) no realizarán funciones similares a las del personal del Banco o del Beneficiario; y (ii) no serán contratados para que actúen como contraparte del Banco en nombre del Beneficiario. De presentarse la necesidad de la contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual esta deberá realizarse según la versión actualizada de las políticas (GN2765-4) y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4).

V. Riesgos importantes

- 5.1 El Equipo de Proyecto no anticipa riesgos significativos que puedan impedir la ejecución satisfactoria de la CT. Los principales riesgos potenciales son:
- 5.2 **Apropiación y riesgo político.** Existe un riesgo de que los estudios, herramientas, modelos y soluciones desarrollados en el ámbito de esta CT logren una escasa apropiación por parte de los países. Asimismo, la CT es susceptible al riesgo político relacionado con los posibles cambios en las prioridades de Gobierno como resultado de futuras elecciones. Esto podría afectar la apropiación de las soluciones desarrolladas. Para mitigar este riesgo, el equipo de esta CT validará con las contrapartes de los países participantes la factibilidad de cada producto/actividad, tanto durante las fases de concepción, preparación y diseños de los estos. Adicionalmente, en el caso de que los productos se relacionen con proyectos financiados por el BID, se involucrará a los jefes de proyecto de estos, a fin de garantizar la relevancia de los productos para los países, propiciando su apropiación.
- 5.3 **Sostenibilidad.** Existe un riesgo de que las aplicaciones y soluciones desarrolladas e implementadas en el ámbito de esta CT no sean sostenibles en el tiempo. Para mitigar este riesgo, el recientemente creado Grupo de Efectividad de FMM promoverá el uso de estas aplicaciones y soluciones en las intervenciones apoyados por el Banco, y buscará retroalimentación continua sobre las mismas, a fin de robustecerlas

y actualizarlas, para así incrementar su utilidad tanto para los países de la región como para los especialistas fiscales del BID. El grupo de Efectividad también documentará permanentemente, sistematizará y establecerá mecanismos de socialización de las lecciones aprendidas derivadas de las actividades de la CT, tanto con las contrapartes de los gobiernos como al interior del Banco.

- 5.4 **Implementación.** Existe un riesgo de demora en la implementación de esta CT debido a posibles rebrotes de contagios del COVID-19, los cuales podrían dificultar la coordinación con los países. También existen riesgos de implementación asociados a cambios de autoridades y/o a potenciales cambios en el clima político y social dentro los países participantes. Estos y otros posibles retos de implementación se mitigarán manteniendo un diálogo abierto y fluido con nuestras contrapartes en cada país y con las Oficinas de País correspondientes.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Matriz de Resultados - RG-T4120](#)

[Términos de Referencia - RG-T4120](#)

[Plan de Adquisiciones - RG-T4120](#)